

УДК 347+347.4+341.9+621.039

# ПОНЯТИЕ ЯДЕРНОЙ АВАРИИ (ИНЦИДЕНТА): ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

канд. юрид. наук, доц. В.А. БОГОНЕНКО  
(Полоцкий государственный университет)

*Рассматриваются основные понятия атомного права, указывающие на неблагоприятные последствия осуществления ядерной деятельности. На примере законодательства Беларуси, России и Франции, а также международных актов характеризуются понятия «авария», «инцидент», «ионизирующее излучение» и др. Предложены теоретико-правовые основы классификации неблагоприятных последствий ядерной деятельности, в том числе с учетом института рисков в атомном праве. Специальное внимание уделяется характеристике основных конвенций в области ядерной деятельности в части, касающейся неблагоприятных последствий для населения и окружающей среды. Отдельно рассматриваются двусторонние соглашения в области ядерной деятельности с участием Республики Беларусь, а также акты МАГАТЭ, касающиеся обеспечения ядерной безопасности. Делаются выводы, касающиеся института ядерной безопасности в атомном праве, позволяющие повысить эффективность правового регулирования отношений в сфере осуществления ядерной деятельности.*

В юридических текстах и документах международных организаций, конвенциях, в национальных нормативных правовых актах, относящихся к ядерной безопасности и использованию атомной энергии, употребляются понятия, призванные закрепить правовую сущность и содержание различных институтов атомного права. К числу наиболее используемых относятся понятия, наряду с другими идентифицирующие правоотношения, реализуемые в сфере ядерной безопасности и смежных с ними правоотношениях. Чаще всего употребляются такие понятия, как «ядерная авария», «радиационная авария», «авария», «инцидент», «происшествие», предназначенные для точной характеристики рассматриваемых правоотношений и отображения предметов научного исследования.

С точки зрения смыслового значения все данные понятия указывают на какие-либо исключительные ситуации, возникающие при осуществлении ядерной деятельности. С другой стороны, эти же понятия включаются в определения, раскрывающие правовую сущность отношений, реализуемых в сфере осуществления ядерной деятельности и регулируемых нормами права. Так, применительно к целям Титула IX Книги V Кодекса Франции об окружающей среде ст. L. 591-1 Кодекса закрепляет понятие ядерной безопасности: ядерная безопасность состоит в ядерной гарантии, радиационной защите, профилактике и борьбе против **вредоносных актов**, а также в действиях гражданской обороны в случае **инцидента**. В соответствии с нормами данной статьи ядерная безопасность есть комплекс технических и организационных мер, касающихся проектирования, строительства, эксплуатации, закрытия и вывода из эксплуатации ядерных установок и перевозки радиоактивных веществ, предназначенных для предотвращения **инцидентов** или ограничения их последствий.<sup>1</sup> Из содержания данной нормы видно, что французский законодатель делает различие между понятиями «инцидент» и «вредоносный акт». Здесь следует отметить, что принятый ранее и являвшийся основным правовым регулятором Закон № 2006-686 от 13 июня 2006 года «О транспарентности и безопасности ядерных материалов» («ТСН») не содержал понятия «вредоносный акт». Понятие же «инцидент» во французском атомном праве используется достаточно давно, например, данное понятие было включено в Закон № 68-943 от 30 октября 1968 года о гражданской ответственности в сфере ядерной энергетики, в Закон № 2002-3 от 03.01.2002 о безопасности инфраструктуры и транспортных систем, методов расследования и подземном хранении природного газа, нефти и химических веществ (Закон уделил большое внимание расследованию инцидентов, связанных с ядерной деятельностью, когда принимается решение о техническом расследовании) [1]. Нормы Титула IX Книги V Кодекса Франции об окружающей среде предусматривают особые полномочия L'ASN (орган по обеспечению ядерной безопасности) при наступлении чрезвычайных ситуаций, **аварий** или **инцидентов**, относящихся к сфере деятельности органа по ядерной безопасности [2]. В Законе Российской Федерации «Об использовании атомной энергии» употребляются такие понятия, как «**радиационное воздействие**», «**авария**», «**чрезвычайная ситуация**», «**ионизирующее излучение**». При этом в статье 3 данного Закона (Объекты применения настоящего Федерального закона) содержание этих понятий не раскрывается.

В Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» содержатся следующие понятия: «**ионизирующее излучение**», «**радиационная авария**», «**несанкционированное проникновение**»,

<sup>1</sup> Code de l'environnement. Version consolidée au 17 juillet 2012 [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.Do?cidText=LEGITEXT000006074220>. – Дата доступа: 19.07.2012.

**«несанкционированный доступ», «несанкционированное вмешательство», «незаконное вмешательство».** Вместе с тем в статье 1 Закона, где раскрывается содержание используемых в этом нормативном правовом акте понятий, данные понятия не раскрываются. В Законе Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» закреплены понятия, которые отсутствуют в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии», но присутствуют в законодательстве о ядерной деятельности зарубежных стран. Одним из таких ключевых понятий является понятие «инцидент». Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» **инцидент** – отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений настоящего Закона и иных актов законодательства Республики Беларусь, в том числе технических нормативных правовых актов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте. Здесь же содержится и понятие «авария». **Аварией** считается разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. Поскольку в Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» отсутствует понятие «инцидент», то следует в соответствии с правилами части 2 статьи 4 Закона Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» использовать понятие «инцидент» применительно к правоотношениям, реализуемым в сфере осуществления ядерной деятельности.

Свой понятийный аппарат выработан МАГАТЭ, другими международными организациями, а также закреплен в конвенциях, относящихся к ядерной деятельности. В Конвенции о ядерной безопасности от 17 июня 1994 года используются такие понятия, как **«ядерная авария», «аварийная ситуация», «ионизирующее излучение», «радиационная опасность»**, хотя статья 2 («Определения») не содержит и не раскрывает этих понятий. Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб от 12 сентября 1997 года называет понятия **«ионизирующее излучение»** и **«ядерный инцидент»**. При этом в статье 1 («Определения») раскрывается понятие «ядерный инцидент». Ядерный инцидент означает любое происшествие или серию происшествий одного и того же происхождения, которые причиняют ядерный ущерб или, но только в отношении превентивных мер, создают серьезную и непосредственную угрозу причинения такого ущерба (п. I, ст. 1).

С точки зрения особенностей понятийного аппарата выделяется Объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997 г.). Данная Конвенция – единственный пример использования большого количества понятий, указывающих на различные случаи отступления от установленного режима работы объектов, используемых при осуществлении ядерной деятельности, прежде всего ядерных установок. Анализ положений Конвенции позволяет классифицировать используемые в ней понятия по отдельным группам. Во главу классификации положены такие основания, как степень опасности и причины возникновения опасности, а также объект, на который осуществляется воздействие в сфере осуществления ядерной деятельности.

**I. Понятия, указывающие на возникновение опасных ситуаций, связанных с эксплуатацией оборудования, используемого при осуществлении ядерной деятельности:**

- а) аварии с радиологическими последствиями;
- б) неконтролируемый выброс радиоактивных материалов в окружающую среду;
- в) незапланированный выброс радиоактивных материалов в окружающую среду;
- г) вредное воздействие;
- д) неконтролируемые выбросы в период эксплуатации.

**II. Понятия, указывающие на возможное возникновение опасных ситуаций, связанных с эксплуатацией оборудования, используемого при осуществлении ядерной деятельности:**

- а) радиационная аварийная ситуация;
- б) поддержание радиационного облучения на разумно достижимом низком уровне с учетом экономических и социальных факторов;
- в) радиологическое воздействие;
- г) радиационное облучение персонала и населения.

**III. Понятия, указывающие на возможное неблагоприятное воздействие при осуществлении ядерной деятельности на социально-экономическую сферу, окружающую среду (политические риски):**

- а) неприемлемое воздействие на другие Договаривающиеся стороны;
- б) трансграничное перемещение;
- в) безопасное владение изъятыми из употребления закрытыми источниками.

Институт обращения с отработавшим ядерным топливом в атомном праве приобретает все большее значение с точки зрения перспектив развития атомной энергетики и процессов совершенствования деятельности по хранению и захоронению ядерных материалов, в частности, подземной изоляции ядерных материалов. Параллельно с данным институтом развивается и совершенствуется его понятийный аппарат, обогащаемый новыми терминами, в том числе способными обеспечить правовую идентифика-

цию неблагоприятных последствий, наступление которых возможно при осуществлении деятельности по хранению и захоронению ядерных материалов [3].

Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.) включает понятия, используемые в целях данной Конвенции, а именно: «существенный ущерб собственности или окружающей среде», «причинение смерти или серьезного увечья», «преступление», «преступная деятельность», «уголовное преступление», «уголовное преследование». Таким образом, Конвенция сосредотачивается на определении общих последствий, причиненных преступной деятельностью, а также на раскрытии понятия «преступления» применительно к целям Конвенции. Обращает на себя внимание отсутствие в статье 2 Конвенции (виды преступлений), как и в целом в ее тексте, понятий, неизменно включаемых в понятийный аппарат атомного права: «авария», «ядерная авария», «ядерный инцидент», «ионизирующее излучение» и других традиционных понятий. Тем не менее в статье 2 Конвенции говорится о «повреждении ядерного объекта», при котором «происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала». В данном случае, в отличие от повреждений, которыми могут сопровождаться аварии при осуществлении ядерной деятельности, повреждения наступают при совершении уголовно наказуемых деяний.

Важное значение для понимания сущности ядерной безопасности при осуществлении ядерной деятельности, в том числе использования атомной энергии имеет Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.). Данная Конвенция ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 18 декабря 1986 года № 1216-XI «О ратификации Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации с оговоркой, сделанной при подписании. В Конвенции 1986 года используются следующие понятия: «**ядерная авария**», «**радиационная аварийная ситуация**» и «**аварийная ситуация**». В тексте Конвенции отсутствует толкование этих понятий применительно к целям этого акта. Статья 2 Конвенции делает разграничение между понятиями «ядерная авария» и «радиационная аварийная ситуация», но и в том и другом случае называет одинаковые юридические последствия, а именно: государство-участник Конвенции вправе обратиться за помощью непосредственно к другому государству-участнику, или через МАГАТЭ, или же непосредственно к МАГАТЭ, или в соответствующих случаях к другим международным организациям.

Содержание пункта 5 статьи 2 Конвенции 1986 года говорит о признании равными по тяжести последствий ядерной аварии и радиационной аварийной ситуации. Ядерная авария или радиационная аварийная ситуация может быть основанием временного переселения лиц, подвергшихся воздействию ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации на территорию другого государства-участника Конвенции. Кроме того, ознакомление с другими положениями Конвенции позволяет сделать вывод о том, что понятия «ядерная авария» и «радиационная аварийная ситуация» употребляются в тексте Конвенции с равным смысловым значением не раздельно, а исключительно в едином контексте. Подобная стилистика текста подчеркивает следующую особенность: а) применительно к целям Конвенции 1986 года понятия «ядерная авария» и «радиационная аварийная ситуация» используются в едином смысловом значении; б) в свою очередь, наличие в тексте Конвенции этих двух понятий свидетельствует о разграничении их смыслового значения, что актуально для других конвенций и документов МАГАТЭ.

Несомненный интерес представляет понятийный аппарат Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.). Конвенция ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 18 декабря 1986 года № 1216-XI «О ратификации Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации» с оговоркой. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенция применяется в случае **любой аварии**, связанной с указанными в пункте 2 статьи 1 установками или деятельностью государства-участника или лиц, или юридических субъектов под его юрисдикцией или контролем, вследствие которой происходит или может произойти выброс радиоактивных веществ и которая привела или может привести к международному трансграничному выбросу, что могло бы иметь с точки зрения радиационной безопасности значение для другого государства. Таким образом, для целей данной Конвенции любой аварией признается авария, связанная со следующими установками и деятельностью:

- а) любой ядерный реактор независимо от местонахождения;
- б) любая установка ядерного топливного цикла;
- с) любая установка по обращению с радиоактивными отходами;
- д) перевозка и хранение ядерного топлива или радиоактивных отходов;
- е) изготовление, использование, хранение, удаление и перевозка радиоизотопов для сельскохозяйственных, промышленных, медицинских целей и для проведения научных исследований в этих областях;
- ф) использование радиоизотопов для выработки энергии в космических объектах.

В Конвенции используются следующие ключевые понятия: «ядерная авария», «минимум радиационных последствий», «трансграничный выброс радиоактивных веществ», «высота радиоактивного выброса», «время радиоактивного выброса», «физическое воздействие». Обязанность осуществить опове-

шение непосредственно или через МАГАТЭ те государства, которые подверглись или могут подвергнуться физическому воздействию, как указано в статье 1 Конвенции, а также само МАГАТЭ о ядерной аварии, ее характере, времени, когда она произошла, и ее точном месте, когда это целесообразно, наступает в случае ядерной аварии. **Здесь обращает на себя внимание то обстоятельство, что Конвенция связывает наступление последствий в виде оповещения вообще с фактом ядерной аварии независимо от того, привела ли такая авария к выбросу радиоактивных веществ или к международному трансграничному выбросу. Обязанность оповещения наступает и в случае, когда может произойти выброс радиоактивных веществ или международный трансграничный выброс. Вместе с тем возможность применения данного положения ставится в зависимость от усмотрения государства-участника Конвенции, на территории которого произошла ядерная авария, поскольку пункт 1 статьи 1 Конвенции подразумевает оповещение постольку, поскольку с точки зрения радиационной безопасности последствия ядерной аварии могут иметь значение для другого государства.**

Понятия, относящиеся к сфере ядерной деятельности и указывающие на различного рода отклонения от штатной эксплуатации ядерных объектов, содержатся и в документах МАГАТЭ, которые носят для государств рекомендательный характер. В Кодексе поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников и дополняющих его «Руководящих материалах по импорту и экспорту радиоактивных источников» (2003 г.) содержатся многие понятия, которые отсутствуют в конвенциях, касающихся ядерной деятельности. Отличие содержащихся в Кодексе понятий в том, что они предназначены для реализации политики государств в сфере осуществления ядерной деятельности и не обладают нормативным правовым характером. Тем не менее Генеральная конференция МАГАТЭ в резолюции GC (47) / RES / 7 (2003 г.) призвала государства рассмотреть Кодекс и сообщить о своем принятии инициатив МАГАТЭ. В Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников включены следующие понятия: «**злоумышленные акты**», «**аварии**», «**саботаж**», «**внутригосударственная угроза**», «**ионизирующее излучение**», «**национальная угроза**», «**аварийные процедуры**», «**аварийные мероприятия**», «**аварии, связанные с радиоактивными источниками**». В разделе Кодекса, содержащем определения, используемые в данном документе, не раскрываются названные понятия, что означает необходимость руководствоваться понятиями, содержащимися в конвенциях и национальных законодательствах.

Понятия, связанные с ядерной деятельностью и указывающие на какие-либо отступления от заданных параметров эксплуатации объектов, используемых при осуществлении ядерной деятельности, содержатся и в двусторонних международных соглашениях. Так, понятие «**ядерная авария**» содержится в статье 3 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (Утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 августа 2009 года № 1125 «Об утверждении Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях»). Среди прочих направлений сотрудничества статья 3 Соглашения называет и сотрудничество Сторон соглашения в сфере осуществления совместных мероприятий по предотвращению ядерной аварии и ликвидации ее последствий.

В Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины об оперативном оповещении о ядерной аварии и сотрудничестве в области радиационной безопасности (2001 г.) содержатся следующие понятия: «**авария, связанная с ядерными установками и ядерной деятельностью**», «**авария**», «**радиационные последствия**», «**радиоактивный выброс**», «**выброс радиоактивных веществ**», «**трансграничный выброс радиоактивных веществ**».

Деятельность Организации Объединенных Наций сопровождается разработкой и принятием важнейших документов по наиболее актуальным вопросам, связанным с обеспечением мира и общей безопасности, в том числе относящихся к ядерной деятельности. Так, Генеральной Ассамблеей ООН (сорок седьмая сессия) принята резолюция «Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (A/RES/47/68 February, 23 1993)». В данной резолюции содержатся специальные понятия, которые могут использоваться в соответствии с целями резолюции, но содержание которых в тексте документа не раскрывается. К их числу относятся следующие понятия: «**авария**», «**аварийные обстоятельства**», «**радиационное облучение**», «**выброс радиоактивного материала в окружающую среду**», «**вошедший в атмосферу радиоактивный материал**».

Значительным источником понятийного аппарата института транспарентности и ядерной безопасности являются стандарты МАГАТЭ. Как правило, эти документы развивают конвенциональный глоссарий за счет более широкого перечня понятий и отдельных терминов и их раскрытия применительно к различным этапам ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии. Тем не менее терминологической основой таких стандартов являются универсальные понятия, содержащиеся в конвенциях по ядерной деятельности, такие как «авария», «аварийная готовность», «радиационная защита» и др. Среди наиболее известных стандартов МАГАТЭ «Безопасность атомных электростанций: ввод в эксплуатацию и эксплуатация. Конкретные требования безопасности № SSR-2/2 (2011 г.)»,

«Безопасность атомных электростанций: проектирование. Конкретные требования безопасности № SSR-2/1 (2012 г.)», «Оценка площадок для ядерных установок. Требования безопасности № NS-R-3 (2010 г.)».

В основу юридической конструкции большинства понятий, используемых в таких разделах атомного права, как транспарентность или ядерная безопасность, положена система рисков, указывающих на возможность наступления неблагоприятных последствий. Это внешние риски, когда речь идет о воздействии деятельности, осуществляемой за пределами ядерной отрасли, и внутренние риски, происходящие из сферы деятельности ядерных установок. Юридическая классификация таких ключевых понятий, как «авария», «ядерная авария», «инцидент», строится на знаниях, относящихся к области проектирования и строительства ядерных объектов, прежде всего ядерных установок.

Ознакомление с международным правовым опытом и опытом национального нормотворчества позволяет установить наличие определенных закономерностей, присущих институту транспарентности и ядерной безопасности в части, касающейся исключительных ситуаций, возникающих при осуществлении ядерной деятельности:

1) международные акты и национальное законодательство в сфере осуществления ядерной деятельности содержат понятийный аппарат, состоящий из определений, указывающих на исключительные ситуации, возникающие при эксплуатации ядерных объектов;

2) содержащиеся в международных актах и национальном законодательстве понятия предназначены для всех видов ядерной деятельности. В то же время отдельные из этих понятий носят универсальный характер, поскольку применяются не только при осуществлении ядерной деятельности, но и в целом при эксплуатации опасных производственных объектов;

3) определения, образуя собой понятийный аппарат, перспективны с точки зрения необходимости доктринальной классификации, способной закрепить различия их смыслового значения и особенностей применения;

4) в национальных законодательствах наряду с употребляемыми в конвенциях понятиями содержатся понятия, отсутствующие в этих конвенциях, близкие по смысловому значению или выражающие самостоятельное значение;

5) и в конвенциях, и в национальных законодательствах чаще всего используются такие универсальные понятия, как «авария» и «ионизирующее излучение»;

6) понятийный аппарат конвенций и национальных законодательств пополняется за счет новых понятий, происходящих из иных сфер, нежели ядерная деятельность, таких как национальная безопасность или социально-экономическая сфера. Такое расширение понятийного аппарата отражает сущность процессов, происходящих в сфере внутригосударственного и международного регулирования ядерной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Богоненко, В.А. Законодательство Франции в сфере осуществления ядерной деятельности / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д. Экон. и юрид. науки. – 2010. – № 4. – С. 223 – 228.
2. Code de l'environnement. Version consolidée au 17 juillet 2012 [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidText=LEGITEXT000006074220>. – Дата доступа: 19.07.2012.
3. Комлева, Е.В. Хранение и захоронение ядерных материалов: геологические, экологические и политические аспекты / Е.В. Комлева // Право и безопасность. – 2011. – № 3 – 4 (40). – С. 47 – 55.

Поступила 21.03.2013

#### THE CONCEPT OF A NUCLEAR ACCIDENT (INCIDENT): EXPERIENCE OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION AND NATIONAL RULE-MAKING

V. BOGONENKO

*The basic concepts of atomic law, pointing to the adverse effects of the nuclear activity are considered. On the example of the legislation of Belarus, Russia and France, as well as international acts the concept of "accident", "incident", "ionizing radiation" and others are characterized. Theoretical and legal bases of classification of adverse effects of nuclear activities, taking into account the institution of risks in atomic law are suggested. Special attention is paid to the main conventions on nuclear activities in respect of the adverse effects on people and the environment. The bilateral agreements in the field of nuclear activities, with the participation of the Republic of Belarus, as well as the acts of the IAEA on nuclear safety are considered separately. The conclusions are made concerning the institution of nuclear safety in nuclear law, allowing to increase the quality of legal regulation of relations in the sphere of nuclear activity.*